COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 12
2011

POSIBILE OPȚIUNI ALE UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL COOPERĂRII REGIONALE TRANSFRONTALIERE (II)

Eugen SITEANU

CONCLUZII:

- ***Pentru simplificarea implementării politicilor de dezvoltare regională, este necesară identificarea unităților administrative limitrofe cu profiluri economico-sociale asemănătoare şi gruparea acestora în provincii istorice, bine individualizate în decursul timpului pe baza tradițiilor, complementarităților economico-sociale şi a patrimoniului cultural şi spiritual comun.***
- ***Apreciem că (euro)regiunile care au ajuns la stadiul de spații mentale sunt cele mai viabile pentru a fi investite cu statut administrativ.***
- ***Teritoriul românesc este structurat în trei tipuri de spații mentale, corespunzătoare a trei nivele spațiale distincte: macroteritorial (provinciile istorice), mezoteritorial („țările” istorice) şi microteritorial, asociat localității de origine a individului.***

În procesul de extindere a UE, spre centrul şi estul Europei, o parte componentă premergătoare în proiectul său de edificare o reprezintă armonizarea arealelor situate de-a lungul frontierelor prin adoptarea şi derularea proiectelor de cooperare transfrontalieră pe multiple planuri şi într-o mare diversitate de forme. În acest cadru, s-a elaborat şi promovat sintagma *„euroregiuni de cooperare transfrontalieră”*, care sugerează dorința statelor din fostul bloc comunist de a participa la acest proces caracteristic perioadei contemporane aflate sub spectrul integrării şi globalizării.

În urmă cu 15-20 ani au existat o serie de accepte pentru această sintagmă şi o mulțime de încercări de definire a acestor structuri teritoriale de cooperare transfrontalieră. Dintr-o gamă largă de accepțiuni însuşite recent şi pe baza aprofundării şi însuşirii mecanismelor de constituire şi funcționare a acestor tendințe de respectare a identității culturale şi de dezvoltare economică, în Europa Centrală şi de Est, se pot fundamenta ştiințific unele opțiuni de proiectare a euroregiunilor şi de cooperare regională transfrontalieră.

Pornim de la ipoteza că în forma în care au fost gândite şi create *euroregiunile de cooperare transfrontalieră*, acestea nici nu sunt şi nici nu au ca obiectiv realizarea unor structuri de guvernare regională prin asocierea voluntară a diferitelor structuri naturale sau politic-administrative frontaliere.

Această precizare a fost făcută pentru a ne fi mai uşor să percepem care sunt obiectivele şi perspectivele acestor structuri teritoriale şi ale cooperării regionale transfrontaliere, în procesul de extindere a Uniunii Europene şi de integrare a statelor care au aderat la UE. Totodată, prin aplicarea de soluții optime acceptate de toți partenerii, se urmăreşte eradicarea diferendelor frontaliere prin încercarea de a transforma areale de divergență în areale de convergență.

1. Standardizarea regională în Europa

Europa naţiunilor, a statelor naţionale, şi Europa regiunilor, ca entităţi autonome, constituite pe baze etnice, culturale şi economice, reprezintă deci cele două alternative ale UE. Regiunile Europei au însă o geneză şi o consistenţă foarte diversificată. Cele 22 de regiuni franceze nu pot fi puse pe acelaşi nivel cu cele 16 landuri germane şi nici cu cele 12 provincii olandeze sau cu cele 45 comitate engleze, din cauza disparităţilor care se accentuează şi mai mult la nivelele administrative inferioare. Unele regiuni reprezintă construcţii artificiale, generate de raţiuni statistice sau legate de integrarea europeană, iar altele sunt moştenite şi au constituit entităţi teritoriale stabile pe parcursul a sute de ani. Suprafaţa unora se apropie de 100.000 kmp, iar altele nu depăşesc câteva sute de kilometri pătraţi, alcătuind practic teritoriul administrativ al unor oraşe (Bremen, Hamburg, Berlin sau Bruxelles). Între estul Angliei şi insulele sudice şi estice ale Greciei raportul de populaţie este de 20:1, iar între centrul spaniol şi landul Bremen din Germania, raportul de suprafaţă este de 532:1. Iar dacă analiza este extinsă la întregul spaţiu european, se pun în evidenţă şi mai multe contraste. De aceea, încă din 1972 au fost stabilite câteva principii unitare privind politicile de dezvoltare regională pe întreg spaţiul CEE, iar în 1975 a fost creat Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDER), primul instrument european pentru implementarea politicilor de dezvoltare regională şi înlăturarea dezechilibrelor teritoriale. O bază unitară de analiză a fenomenelor economice şi sociale de pe întreg spaţiul CEE a fost creată abia în 1989 prin elaborarea unui decupaj regional unic:

Nomenclatorul unităţilor teritorial-statistice (NUTS). a fost conceput iniţial pe trei nivele ierarhice (NUTS 1 - nivel macroregional, echivalent nivelului federal; NUTS 2 - nivel regional şi NUTS 3 - nivel departamental), la care s-a adăugat ulterior şi un nivel local (comunal) - NUTS 4 - prin acest instrument de lucru s-a realizat o corespondenţă între nivelele regionale din ţările comunitare pe de o parte şi dintre acestea şi decupajele administrative naţionale pe de altă parte. Standardizarea a condus la evidenţierea a două categorii de regiuni.[1]

Ampla dezvoltare a fenomenului urban în Europa centrală şi de vest a reprezentat principalul element favorizator în structurarea regională, stimulând organizarea spaţială, favorizând agregarea în jurul lor a entităţilor politico-administrative ce stau la baza actualelor regiuni europene. Cu excepţia celor trei state cu structură federală (Germania, Austria şi Belgia), nivelul regional superior (NUTS 1) este alcătuit din construcţii artificiale create ca bază de raportare statistică, fără însă a avea o identitate şi o funcţionalitate regională proprie.[2] Dimensiunea medie a unităţilor teritorial-statistice de nivel 1 este de 35.100 kmp şi de 5 milioane locuitori, diferită de standardele teoretice ce stau la baza decupajului acestora (suprafaţă în jur de 50.000 kmp, populaţie în jur de 6 milioane locuitori). Un adevărat nivel regional apare abia pe treapta NUTS 2 care grupează structurile regionale de bază ale majorităţii statelor Uniunii Europene: Franţa, Finlanda, Italia, Grecia, Irlanda, Olanda, Portugalia, Spania şi Suedia.

Nu mărimea, ci funcţionalitatea este criteriul de bază în individualizarea regiunilor europene, fie că este vorba de regiunile politico-administrative, cu personalitate istorică şi culturală sau de regiunile teritorial-statistice, născute din raţiuni economice. Suprafaţa nu este un criteriu definitoriu nici pentru rangul unităţilor teritorial-statistice: regiuni de nivel NUTS 1 sunt mai mici decât regiuni de nivel NUTS 2 (din alte state), condiţia fiind doar ca o unitate de rang superior să fie formată dintr-un număr întreg de unităţi de rang inferior.[3]

Totuşi, în pofida acestui mozaic aparent eterogen la nivel comunitar, fiecare stat membru are unul sau chiar două (în cazul Franţei) eşaloane regionale reprezentative ce corespund diferitor nivele teritorial-statistice.

În trei state reduse ca suprafaţă şi cu un grad mare de fragmentare administrativă la nivel superior (Olanda, Danemarca şi Luxemburg), organizarea unor nivele regionale de talie europeană este neviabilă datorită suprafeţei reduse a acestora (sub 4000 kmp). De aceea aceste trei state alcătuiesc ele însele, în Nomenclatorul Uniunii Europene, regiuni de nivel european. Tuturor acestora li se circumscrie nivelul statal, alcătuit din cele 27 state membre ale Uniunii Europene. Eterogenitatea sa este remarcabilă, fiind dată de caracteristicile acestora: dacă Franţa are o suprafaţă de peste 550.000 kmp, iar Germania atinge 82 milioane de locuitori, Luxemburgul abia depăşeşte 2500 kmp şi 400.000 locuitori, rezultând diferenţieri de 213:1 pentru suprafaţă şi 205:1 pentru populaţie. Dacă luăm în consideraţie şi Malta (316 kmp, 368.000 loc), aceste contraste se măresc rezultând un ecart de 1745:1 pentru suprafaţă şi de 228:1 pentru populaţie.

---

[1] Din prima categorie fac parte regiuni administrative sau politico-administrative, cu o identitate regională proprie, dată de fundamentul istoric şi de unitatea factorilor culturali, etnici, lingvistici, economici (landuri în Germania, regiuni şi departamente în Franţa, regiuni şi provincii în Italia şi Belgia, comunităţi autonome în Spania etc.); cea de-a doua este reprezentată de regiuni de raportare teritorial-statistică, construcţii artificiale, fără personalitate regională, funcţie administrativă sau antecedente istorice, rezultate prin agregarea unităţilor administrativ-teritoriale de rang inferior existente (ZEAT în Franţa, regieungsbezirk în Germania, landsdelen în Olanda, regiuni standard şi grupări de comitate în Regatul Unit, grupări de amter în Danemarca, grupări de regiuni de dezvoltare în Grecia, grupări de comunităţi autonome în Spania).

[2] Dănuţ Radu Săgeată, *op.cit.*, p. 16.

[3] Ibidem.

Colonelul (r.) profesor universitar doctor inginer Eugen SITEANU este absolvent al Colegiului Naţional de Apărare şi al Academiei Tehnice Militare, profesor titular la Academia Comercială Satu Mare şi profesor asociat în Universitatea Naţională de Apărare „Carol I". A publicat numeroase lucrări de specialitate în domeniile: management, logistică, securitate naţională, strategie şi artă militară.

2. Reformele administrative din statele membre UE pentru accelerarea integrării în aceasta

Ungaria şi Polonia au trecut la sistemul regional (în anul 1990) de administraţie, iar unificarea sistemului administrativ german s-a făcut prin înlocuirea celor 15 districte de planificare economică („bezirke") cu 6 landuri constituite pe baza regiunilor istorice tradiţionale. Tendinţa la nivel local este cea de fragmentare, prin reafirmarea identităţii unor comunităţi teritoriale desfiinţate administrativ ca urmare a măsurilor de planificare teritorială din anii 70 - '80 în vreme ce la nivelul superior tendinţa a fost inversă, de integrare prin formarea unui nivel administrativ regional grefat pe structurile departamentale preexistente.

Cu o suprafaţă de peste un milion kmp şi cu peste 105 milioane locuitori, statele fostului Bloc comunist candidate la integrarea în Uniunea Europeană prezintă o deosebită eterogenitate a modului de organizare a teritoriului. Există, totuşi, două situaţii diferite:

1) State organizate după sistem departamental, în general cu suprafeţe reduse, de talia unor regiuni NUTS 1 din Uniunea Europeană, ceea ce face inutilă trecerea lor la sistemul regional. Excepţie fac Bulgaria şi România, singurele state care au aderat în a doua fază de extindere a Uniunii (2007). Bulgaria prezintă un avantaj: cele 9 macroregiuni în care este organizată au o suprafaţă medie de circa 13000 kmp, mult mai apropiată de cea a primului nivel regional european, faţă de judeţele româneşti a căror suprafaţă medie este de numai 5814,5 kmp. Remarcăm de asemenea că reforma administrativă bulgărească este cu mult mai recentă faţă de cea din România (1988).

2) State organizate după sistem regional, prin reforme administrative în general de dată recentă (Ungaria, Slovacia, Polonia), ca o măsură de a-şi conecta sistemele administrative cu cele ale ţărilor din Uniunea Europeană.

România este organizată departamental, cu un sistem administrativ ce datează, fără modificări majore, de peste 35 de ani (unul dintre cele mai vechi), caracterizat printr-o mare fragmentare pe ambele paliere (judeţean şi comunal).

În cadrul reformei administrative din Ungaria (1990) s-a creat un nivel administrativ superior, regional, grefat pe comitatele existente, în concordanţă cu sistemele administrative din ţările Uniunii Europene. Fiecare dintre cele 8 regiuni include 2-3 comitate, având o suprafaţă medie de aproximativ 13.300 kmp.

La începutul secolului XX (1910) Ungaria era alcătuită din 70 comitate, dintre care doar 23 se aflau pe actualul său teritoriu. Celelalte comitate alcătuiau regiunile care au intrat, după primul război mondial, în componenţa statelor vecine: Transilvania (Erdély), Carpatia (Kárpátalja), Slovacia (Felvidék), Banat (Bánát), Croaţia şi Slavonia (Horvát-Szlavonország).

Prin reforma administrativă din Slovacia (1996) s-a realizat fragmentarea, prin mărirea numărului districtelor de la 38 la 79, în corelaţie cu cele cca. 3000 unităţi locale. Este un exemplu tipic de regionare de jos în sus, noile districte rezultând din dorinţa de autodeterminare a colectivităţilor locale.

Deşi Slovacia poate constitui singură o regiune de nivel european, pentru a se evita o mare fragmentare la nivel superior, s-au organizat 7 unităţi de nivel regional, foarte diferite atât ca suprafaţă cât şi ca număr de unităţi administrative incluse.

Criteriul principal de configurare a structurilor administrative, atât a celor de nivel regional, cât şi a celor de nivel departamental (districtele), nu a fost nici suprafaţa, nici funcţionalitatea, ci potenţialul demografic.

Reforma administrativă din Polonia (1999) a fost orientată în direcţia reducerii numărului de voievodate, ca structuri administrative de nivel superior, de la 49 la 16, revenindu-se, cu unele excepţii, la organizarea administrativă existentă între 1950 şi 1975.

3. Optimizarea organizării administrativ-teritoriale a României

Pentru analiza structurilor administrative actuale, se departajează elementele de favorabilitate de cele restrictive şi arealele omogene funcţional, care trebuie consolidate, de aspectele critice ce trebuie atenuate. În acest scop se va utiliza o metodologie adecvată şi anume analiza SWOT, ceea ce înseamnă Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats (Puncte Forte - Puncte Slabe - Oportunităţi - Ameninţări). Prin această metodă se descompune întregul în elementele sale componente pozitive şi negative, pentru elaborarea de scenarii de evoluţie viitoare. SWOT asigură evaluarea, atât a mediului intern cât şi a celui extern, decupajului administrativ-teritorial actual. Astfel se pot evalua punctele tari, punctele slabe şi şansele sau ameninţările, pentru a consolida elementele de favorabilitate şi a diminua riscul şi efectele ameninţărilor.

Analiza mediului intern (a factorilor interni) se face prin identificarea punctelor forte (stabilirea avantajelor şi a activităţilor care au succes) şi a elementelor slabe, a disfuncţionalităţilor şi a activităţilor care trebuie evitate.

Analiza mediului extern (a factorilor externi) cuprinde determinarea şanselor, adică a tendinţelor favorabile de evoluţie şi a direcţiei din care vin acestea şi a ameninţărilor potenţiale ce pot face vulnerabile structurile administrativ-teritoriale existente.

Cercetarea noastră se află în aria de interacţiune dintre funcţia politico-administrativă a localităţilor şi organizarea spaţiului geografic, pentru care s-au selectat şi analizat principalele elemente relevante în raport cu scopul urmărit. În cadrul analizei mediului intern se începe cu analiza punctelor forte.

Organizarea administrativ-teritorială din anul 1968 a corectat unele puncte slabe existente în relațiile dintre localități, preconizând proiectarea unor sisteme de localități de nivel departamental de mai mică extindere, bazate pe rolul de centru coordonator al reşedinței de județ.

Prin mărirea numărului de unități administrative de tip județ, organizarea administrativă implementată în 1968 revenea, cu unele modificări la județele interbelice, care s-au dovedit viabile, conform tradițiilor şi specificului sistemului administrativ românesc.

Micşorarea numărului de unități administrative prin trecerea de la sistemul regional la cel departamental avea ca argument reducerea birocrației.

Organizarea pe județe din 1968 a corectat principalele neajunsuri ale vechilor județe interbelice, prin echilibrarea din punct de vedere al formei, cât şi al suprafeței şi populației. La configurarea actualelor județe s-a luat în considerare totodată şi complementaritatea indusă de potențialul diferențiat al formelor de relief.

Ca puncte slabe s-a avut în vedere în primul rând faptul că reducerea numărului de județe în raport de sistemul administrativ interbelic a determinat un recul economico-social al oraşelor foste reşedințe de județ, care nu au mai primit acest statut, ceea ce s-a concretizat prin micşorarea ariei lor de polarizare în favoarea reşedințelor de județ, dezvoltate adesea hipertrofic. În ceea ce priveşte aspectul administrativ, situația s-a corectat prin acordarea statutului de „municipiu" unor oraşe nereşedință de județ.

Schimbarea statutului administrativ al acelor oraşe a determinat schimbări ale relațiilor inter-urbane prin transformarea relațiilor de subordonare în cele de competiție sau prin accentuarea relațiilor de subordonare.

Prin dezvoltarea hipertrofică a noilor reşedințe de județ datorită atragerii de investiții masive în industrie s-au declanşat fluxuri migratorii din mediul rural, cu consecințe negative atât asupra patrimoniului rural cât şi asupra integrării acestora în mediul urban.

Analiza mediului extern începe, evident, cu analiza oportunităților şi apoi cu cea a amenințărilor .

Prin noile structuri teritoriale constituite, s-au creat premisele dezvoltării sistemului de localități prin trecerea în categoria oraşelor a 49 de comune mari, centre polarizatoare de nivel local, ceea ce a fost o oportunitate. Creşterea ponderii populației urbane s-a considerat a fi un indicator al creşterii nivelului de trai şi s-au creat sisteme urbane proprii la nivelul fiecărui județ. Trecerea de la regiuni la departamente, argumentată prin necesitatea descentralizării şi a reducerii birocrației s-a circumscris sistemelor administrative din majoritatea statelor din fostul CAER, asigurând o interoperabilitate a acestora.

Ca amenințări, menținerea unei organizări administrative realizată pe baza situației economico-sociale din 1968 este neviabilă, fiind necesară corectarea sa în funcție de evoluțiile actuale. În plus, situația administrativ-teritorială actuală se caracterizează printr-o mare fragmentare atât la nivel departamental (39 județe în 1968, 41 în prezent), tendința fiind de accentuare a acesteia prin revenirea la unele structuri administrative interbelice în dezacord cu tendința generală manifestată pe plan european, de constituire a unor unități administrative puternice, de nivel regional, capabile de a fi investite cu o veritabilă autonomie locală. Rezultă necesitatea trecerii la un sistem administrativ de tip regional, prin constituirea la nivelul superior al ierarhiei administrative, a unor structuri macroteritoriale, de nivel regional (NUTS 2), constituite pe baza centrelor de polarizare cu funcții regionale (metropole regionale). Constituirea celor opt regiuni de dezvoltare pe baza asocierii dintre județe reprezintă o încercare viabilă (reuşită) de rezolvare a acestei situații, care poate sta la baza unei cooperări (euro)regionale transfrontaliere optime.

PROPUNERE:

- ***Prin prezenta lucrare se optează pentru organizarea administrativ – teritorială a României după un sistem regional, pornit de la provinciile istorice, ce corespund unor spații mentale puternic conturate, cu relații funcționale (infrastructură şi sisteme de interacțiune umană) bine individualizate, al căror rol ar trebui amplificat. Nivelul mediu ar urma să fie reprezentat de cel departamental (județean), rolul regiunilor de dezvoltare rămânând doar teritorial-statistic, nu şi administrativ, ci acela de a stabili relații în cadrul unor euroregiuni.***

COLOCVIU STRATEGIC este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare ştiințifică, conferințelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii şi puncte de vedere ale unor personalități de marcă din armată şi societate, din țară şi străinătate, implicate în cercetarea ştiințifică din domeniul securității.

Publicație realizată cu sprijinul Editurii şi Tipografiei Universității Naționale de Apărare „Carol I"
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 0162/24/2012

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro